

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

30 JUIN 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION Révision de l'article 108 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ⁽¹⁾
PAR MM. WECKX
ET VAN CAUWENBERGHE

MESDAMES, MESSIEURS,

Exposé du Ministre
des Réformes institutionnelles (F.).

Le Ministre rappelle que cet article a recueilli une quasi unanimité au Sénat.

L'article 108 doit permettre aux régions et aux communautés de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle, réservés jusqu'à présent au législateur national.

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a dit qu'il n'était pas possible d'octroyer cette compétence aux régions et aux communautés sans modification constitutionnelle.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Vanden Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — MM. Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — MM. Defosset, Mordant. — M. Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, De Keersmaeker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mme Smet, MM. Swaelen, van de Put, Vankeirsbilck, N. — Mme Adriaensens, épouse Huybrechts, MM. Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — MM. Evers, Grootjans, Mundeleer, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — MM. Clerfayt, Moreau, Persoons. — MM. Anciaux, Baert.

Voir :

10 (S.E. 1979) :

- N° 2/1° : Texte transmis par le Sénat.
- N° 2/2° : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

30 JUNI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET Herziening van artikel 108 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEREN WECKX
EN VAN CAUWENBERGHE

DAMES EN HEREN,

Uiteenzetting van de Minister
van Institutionele Hervormingen (F.).

De Minister herinnert eraan dat dit artikel door de Senaat bijna eenparig is goedgekeurd.

Artikel 108 moet de gewesten en gemeenschappen in staat stellen om de organisatie en het uitoefenen van de voogdij te regelen, wat tot dusverre alleen de nationale wetgever toekwam.

De Raad van State heeft vaak verklaard dat het zonder grondwetswijziging niet mogelijk is deze bevoegdheid aan de gewesten en gemeenschappen toe te kennen.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Vanden Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — de heren Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — de heren Defosset, Mordant. — de heer Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, De Keersmaeker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mevr. Smet, de heren Swaelen, van de Put, Vankeirsbilck N. — Mevr. Adriaensens, echtg. Huybrechts, de heren Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — de heren Evers, Grootjans, Mundeleer, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — de heren Clerfayt, Moreau, Persoons. — de heren Anciaux, Baert.

Zie :

10 (S.E. 1979) :

- N° 2/1° : Tekst overgezonden door de Senaat.
- N° 2/2° : Amendement.

La proposition présentée consiste en l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 108, la Constituante conservant ainsi le droit de réviser ultérieurement les autres alinéas de cet article.

L'article prévoit que par une majorité spéciale l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative pourront être délégués aux communautés et aux régions.

Discussion générale.

Un membre souligne que, si l'article 108 est modifié pour se conformer à l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci n'a jamais dit que la loi de délégation devrait être votée à une majorité qualifiée.

Il pose dès lors la question de savoir si, au cas où l'on voudrait effectuer d'autres délégations de matières, elles devraient toujours se faire à une majorité qualifiée qui, constate ce membre, est toujours un frein au jeu démocratique.

Il n'est pas nécessaire de considérer la tutelle comme une matière régionalisable pour pouvoir la transférer. La délégation vers les communautés pourrait être réglée par une loi ordinaire.

Le membre cite dans les articles 59bis et 59ter de la Constitution des exemples de délégations sans majorité spéciale.

Le Constituant n'a pas prévu que toute délégation exigerait une majorité spéciale.

Sur le plan fonctionnel, le membre fait remarquer qu'il est très difficile de séparer la réglementation de la tutelle et la réglementation organique.

Le transfert complet de la réglementation organique aux communautés constituerait, d'après lui, une solution de loin préférable.

Le membre tient à faire remarquer que le projet 434 (Doc. Sénat 1979-1980) comporte une espèce de tutelle d'exception, en ce sens que la tutelle reste nationale pour un certain nombre de communes. Il y a de fortes chances que cette solution devienne définitive.

Ces territoires font-ils encore partie de l'une des régions ?

Ces communes à statut spécial appartiennent-elles encore à la région wallonne et à la région flamande ?

Par des réglementations d'exception, on dit vouloir protéger ces communes, mais qu'en est-il réellement ?

En outre, le contrôle parlementaire à l'égard de cette tutelle est pour ainsi dire impossible. L'un des organes législatifs ne dispose d'aucune possibilité d'intervention au niveau des décisions de l'autre organe législatif.

En conclusion, l'intervenant estime que la disposition relative à la majorité qualifiée est superflue et que du point de vue fonctionnel il y a de sérieuses objections.

Un membre demande quelle est l'étendue de l'expression « organisation de la tutelle ». Cela recouvre-t-il la tutelle d'opportunité et la tutelle de légalité ?

N'y a-t-il pas un risque de voir des dispositions en matière de tutelle souffrir de certaines dissemblances et de distorsions ? Il demande que le Ministre confirme que, de toute façon, les lois organiques resteront de la compétence nationale.

Un membre fait observer que la réglementation serait simple si la tutelle était transférée directement aux régions et aux communautés.

Het onderhavige voorstel bestaat in de invoeging van een nieuw lid in artikel 108, waardoor de grondwetgevende vergadering het recht behoudt om later de overige leden van dit artikel te herzien.

Onder verwijzing naar het laatste lid van de Grondwet bepaalt het artikel dat de organisatie en de uitoefening van de administratieve voogdij bij een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet aan de Gemeenschappen en Gewesten zullen kunnen worden overgedragen.

Algemene bespreking.

Een lid onderstreept dat artikel 108 wordt gewijzigd om aan het advies van de Raad van State te voldoen, hoewel deze nooit heeft gezegd dat de delegatiewet met een welbepaalde meerderheid moet worden aangenomen.

Het lid vraagt derhalve of voor andere overdrachten van bevoegdheden steeds een welbepaalde meerderheid nodig zal zijn, hetgeen volgens hem altijd een rem op een democratische werking betekent.

Om de voogdij te kunnen overdragen is het niet nodig deze te beschouwen als een aangelegenheid die aan de gewesten kan worden toevertrouwd. De overdracht aan de gemeenschappen zou bij de gewone wet kunnen worden geregeld.

Het lid citeert voorbeelden van overdracht zonder bijzondere meerderheid in artikel 59bis en 59ter van de Grondwet.

De Grondwetgever heeft niet bepaald dat voor iedere overdracht een bijzondere meerderheid nodig zou zijn.

Het lid merkt op dat het uit een functioneel oogpunt zeer moeilijk is een scheiding te maken tussen de reglementering inzake de voogdij en de organieke wetgeving.

Volgens hem ware het verkieslijk de organieke reglementering volledig aan de Gemeenschappen over te dragen.

Het lid merkt op dat ontwerp 434 (*Stuk* van de Senaat 1979-1980) een soort uitzonderingsvoogdij impliceert, aangezien het toezicht op een aantal gemeenten nationaal blijft. Er is veel kans toe dat deze oplossing definitief zal worden.

Behoren die gebieden nog tot één van de gewesten ?

Behoren deze gemeenten met een speciaal statuut nog tot het Waalse en het Vlaamse gewest ?

Men wil deze gemeenten aan de hand van uitzonderingsreglementeringen beschermen, maar wat is daar in werkelijkheid van waar ?

Daarenboven is parlementaire controle op dit toezicht haast onmogelijk. Het ene wetgevende orgaan heeft geen inspraak in wat het andere wetgevende orgaan beslist.

De bepaling over de gekwalificeerde meerderheid is volgens spreker overbodig en uit een praktisch standpunt zijn er ernstige bezwaren.

Een lid vraagt wat de betekenis is van « de organisatie van het toezicht ». Slaat dat op het toezicht uit een oogpunt van opportuniteit of van wetmatigheid ?

Bestaat er geen gevaar voor dat de bepalingen inzake het toezicht lijden onder bepaalde verschillen of distorsies ? Hij vraagt dat de Minister in elk geval bevestigt dat de organieke wetten tot de nationale bevoegdheid zullen blijven behoren.

Een lid merkt op dat de regeling eenvoudig zou zijn indien het toezicht rechtstreeks aan de gewesten en aan de gemeenschappen werd opgedragen.

Or, il apparaît aujourd'hui que ce transfert doit s'effectuer en deux phases.

Quelle peut bien être la relation entre l'article 108 et l'article 107^{quater} ?

Dix-huit des dix-neuf communes de la Capitale ne ressortiraient plus à la tutelle nationale.

La commune de Schaerbeek est soustraite à la tutelle nationale, alors que celle de Renaix y est soumise.

Le membre considère que l'on verse à ce sujet dans l'obscurité car, d'après lui, la seconde phase ne viendra jamais. On va susciter des difficultés à des endroits où aucun problème ne se posait.

Un membre a l'impression qu'il y a une discordance entre les textes français et néerlandais de l'article 109 adopté par le Sénat. Dans le texte français ces matières peuvent être réglées par les Conseils de la Communauté ou de la Région. Selon le texte néerlandais, non seulement les Conseils semblent compétents, mais aussi l'ensemble des organes de la Région. Pour éviter cette confusion, il faudrait ajouter le mot « van » dans le texte néerlandais, entre « of » et « het Gewest ».

Le Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles constate qu'une série de questions posées au cours de ce débat concernent le projet 434 précité et non l'article 108 de la Constitution. Le Ministre répond que la question de la majorité spéciale n'est pas passée par hasard au Sénat. Cela faisait d'ailleurs partie de l'accord gouvernemental. Certains groupes y ont d'ailleurs attaché une grande importance. Ainsi, au Sénat, le président du groupe P.S.C. a déclaré : « Toute modification à l'organisation et la tutelle implique le recours à une loi à majorité spéciale. Si le gouvernement ne peut confirmer cela, nous ne voterons pas le texte proposé ».

C'est après une réponse du Premier Ministre que le texte a été adopté, ce qui prouve qu'il s'agit là d'un problème politique et non uniquement technique et juridique.

En ce qui concerne le problème des communes à statut spécial, le Ministre constate que l'essentiel des remarques s'adressent au projet de loi 434.

Il faut cependant rappeler que l'exception prévue au projet 434 n'a nullement pour conséquence de distraire ces communes des régions et des communautés auxquelles elles appartiennent. C'est un fait, d'autre part, qu'il existe une interaction entre les lois à majorité spéciale et les lois à majorité simple, notamment en ce qui concerne la problématique de Bruxelles.

Le Ministre confirme que les lois organiques qui découlent de l'alinéa 1 de l'article 108 restent bien nationales. Il ajoute que dans la deuxième étape que constituera l'adoption du projet 434, ce principe reste clairement affirmé et que le Gouvernement n'a pas l'intention de le changer.

Quant à l'étendue de la compétence, elle sera réglée par une combinaison de l'article 108 et du projet 434.

Au membre qui a soulevé une question de caractère terminologique, le Ministre signale que, en néerlandais, on ne répète par la préposition.

Un membre se déclare d'accord avec le Ministre sur le principe de la majorité qualifiée dans une telle matière.

L'article 6 du projet de loi 434 fait application de l'article 108 de la Constitution pour régler la tutelle. Le Gouvernement a-t-il l'intention de maintenir indéfiniment sous la tutelle nationale les communes à statut spécial ? La portée de l'article 6 du projet de loi 434 devrait être limitée pour éviter une telle hypothèse. Aucun accord politique ne peut selon

Thans blijkt dit echter te moeten gebeuren in twee fasen.

Wat heeft artikel 108 te maken met artikel 107^{quater} ?

Achttien van de negentien gemeenten van het hoofdstedelijk gebied zouden niet meer onder de nationale voogdij vallen.

Schaerbeek wordt onttrokken aan de nationale voogdij, terwijl Ronse eronder wordt geplaatst.

Het lid vindt dat men hier voor een absurde toestand staat, want volgens hem zal er nooit een tweede fase komen. Men zal moeilijkheden creëren op plaatsen waar er geen bestonden.

Een lid heeft de indruk dat er een verschil bestaat tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het door de Senaat aangenomen artikel 108. In de Franse tekst kunnen die materies door de Gemeenschaps- of door de Gewestraden worden geregeld. Volgens de Nederlandse tekst blijken niet alleen de Raden, doch tevens alle organen van het Gewest bevoegd. Om die verwarring te voorkomen zou het woord « van » in de Nederlandse tekst tussen de woorden « of » en « het Gewest » moeten worden ingevoegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en van Institutionele Hervormingen constateert dat een reeks van de in de loop van deze bespreking gestelde vragen betrekking hebben op ontwerp 434 en niet op Grondwetsartikel 108. De Minister stelt dat de kwestie van de bijzondere meerderheid niet aan de aandacht van de Senaat is ontsaan. Dat maakte overigens deel uit van het regeerakkoord. Sommige fracties hebben er ten andere groot belang aan gehecht. Zo verklaarde de voorzitter van de P.S.C.-fractie in de Senaat dat elke wijziging in de organisatie en in het toezicht een wet met bijzondere meerderheid impliceert. Indien de Regering zulks niet kon bevestigen, aldus die fractievoorzitter, zou de voorgestelde tekst niet worden goedgekeurd.

Pas na een antwoord van de Eerste Minister werd de tekst goedgekeurd, hetgeen bewijst dat het gaat om een politiek en niet uitsluitend om een technisch en juridisch probleem.

In verband met het vraagstuk van de gemeenten met een bijzonder statuut constateert de Minister dat de meeste opmerkingen betrekking hebben op wetsontwerp 434.

Nochtans moet erop gewezen worden dat de in ontwerp 434 gestelde uitzondering geenszins tot gevolg heeft dat die gemeenten onttrokken worden aan de Gewesten en aan de Gemeenschappen waartoe zij behoren. Voorts bestaat er in feite een interactie tussen de wetten met bijzondere meerderheid en de wetten met gewone meerderheid, met name voor wat het vraagstuk Brussel betreft.

De Minister bevestigt dat de organieke wetten die stoelen op het eerste lid van artikel 108, wel degelijk nationale wetten blijven. Hij voegt eraan toe dat in het tweede stadium — met name de goedkeuring van ontwerp 434 — dat principe duidelijk bevestigd blijft en dat de Regering niet van plan is het te wijzigen.

De omvang van de bevoegdheid zal worden geregeld door een combinatie van artikel 108 en het ontwerp 434.

In antwoord op de vraag van een lid dat een terminologisch probleem had opgeworpen, wijst de Minister erop dat in het Nederlands het voorzetsel « van » niet dient te worden herhaald.

Een lid is het met de Minister eens over het principe van de gekwalificeerde meerderheid in een dergelijke materie.

In artikel 6 van wetsontwerp 434 maakt men van het Grondwetsartikel 108 gebruik om de voogdij te regelen. Is men van plan de gemeenten met speciaal statuut eeuwig onder nationale voogdij te laten ? Om dit te vermijden moet artikel 6 van wetsontwerp 434 beperkt worden. Geen enkel politiek akkoord kan worden ingeroepen om de uitzonde-

lui être invoqué pour soumettre indéfiniment les communes à statut spécial à la tutelle nationale.

Un membre fait remarquer que l'on anticipe par de nombreuses questions la discussion du projet 434. Il pose au Gouvernement la question de savoir si l'organisation de la tutelle administrative et son exercice doivent nécessairement aller de pair.

Un membre demande si, tant qu'il n'y aura pas d'accord sur Bruxelles, la tutelle des communes prévue à l'article 6 du projet 434 restera bien nationale ?

Reprenant son point de vue, un membre estime que des communes comme Renaix et Mouscron sont mises en quarantaine en attendant le règlement du statut de la capitale.

Un membre remercie le Ministre des explications qu'il a fournies au sujet de l'accord politique relatif au transfert des compétences. Il n'a donc manifestement pas été créé de précédent juridique. Il fait remarquer qu'il n'existe toutefois pas d'accord politique en ce qui concerne la tutelle d'exception. Il n'était question que d'une mesure provisoire.

Le Ministre répond à ce dernier intervenant que, contrairement à ce qu'il pense, ce point est expressément prévu à l'annexe de la déclaration gouvernementale.

Le Ministre en convient qu'il devrait y avoir une meilleure solution dans une étape ultérieure.

Par ailleurs, le problème n'est pas directement lié à cet article.

On en reparlera lors de la discussion du projet 434.

En ce qui concerne les limites des régions linguistiques, le Ministre rappelle qu'elles ne peuvent être modifiées qu'à la majorité spéciale.

Le Ministre indique que le problème des communes où existent des difficultés n'est pas réglé pour l'éternité. Il faudra une solution dans un délai raisonnable. Il s'agit de problèmes délicats, mais on ne peut en tirer argument de part et d'autre.

A la question de savoir si l'on pourrait régler séparément la tutelle administrative et son exercice, le Ministre répond positivement. Le législateur reçoit en fait une habilitation générale, il peut donc régler ces questions ensemble ou séparément.

Il pourrait, comme l'indique un membre, transférer la tutelle administrative aux Conseils tout en maintenant son exercice au niveau national.

Votes.

Un amendement de M. Defosset (*Doc. n° 10/6-2°*) qui propose de remplacer les mots « prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa » par les mots « prévue aux articles 59bis et 107quater de la Constitution », est repoussé par 20 voix contre 1.

Le texte tel qu'il a été transmis par le Sénat, est adopté par 19 voix et 2 abstentions.

**

Ce rapport a été approuvé par la commission.

Les Rapporteurs,

H. WECKX,

J.-C. VAN CAUWENBERGHE.

Le Président,

J. DEFRAIGNE.

ringsgemeenten zonder tijdslimiet aan het nationale toezicht te onderwerpen.

Een lid merkt op dat heel wat vragen vooruitlopen op de bespreking van ontwerp 434. Hij vraagt aan de Regering of de organisatie enerzijds en de uitoefening anderzijds van het administratief toezicht noodzakelijk dienen samen te gaan.

Een lid vraagt of het in artikel 6 van ontwerp 434 omschreven toezicht over de gemeenten nationaal zal blijven zolang over Brussel geen overeenstemming is bereikt.

Een lid herhaalt zijn standpunt en meent dat gemeenten zoals Ronse en Moeskroen in quarantaine geplaatst blijven zolang het statuut van de hoofdstad niet is geregeld.

Een lid dankt de Minister voor zijn uitleg over het politiek akkoord i.v.m. de overdracht van bevoegdheden. Hier is dus blijkbaar geen juridisch precedent gecreëerd. Hij merkt op dat over de uitzonderingsvoogdij evenwel geen politiek akkoord is bereikt. Er was alleen sprake van een voorlopige maatregel.

De Minister antwoordt daarop dat dit punt, in strijd met hetgeen het lid meent, uitdrukkelijk geregeld is in de bijlage bij de regeringsverklaring.

De Minister geeft toe dat er in een latere fase een betere oplossing moet worden gevonden. Zulks zal ter sprake komen ter gelegenheid van de bespreking van ontwerp 434.

Dat probleem houdt trouwens geen rechtstreeks verband met dat artikel.

Het zal opnieuw ter sprake komen bij de behandeling van ontwerp 434.

In verband met de grenzen van de taalgebieden herinnert de Minister eraan dat zij slechts met een bijzonder meerderheid kunnen worden gewijzigd.

De Minister wijst erop dat het probleem van de gemeenten waar moeilijkheden bestaan niet voor altijd is geregeld. Binnen een redelijke termijn zou een oplossing moeten worden gevonden. Het gaat hier om een kies probleem, maar geen van de partijen mag daar argumenten uit halen.

Op de vraag of het mogelijk is het administratief toezicht enerzijds en de uitoefening ervan anderzijds van elkaar te scheiden, antwoordt de Minister bevestigend. De wetgever krijgt in feite een algemene machtiging zodat hij die problemen samen of afzonderlijk kan regelen.

Hij zou, zoals een lid voorstelt, het administratief toezicht op de Raden kunnen overdragen, doch de uitoefeningen ervan op nationaal niveau houden.

Stemmingen.

Een amendement van de heer Defosset (*Stuk n° 10/6-2°*) waarbij wordt voorgesteld de woorden « in artikel 1, laatste lid bepaalde » te vervangen door de woorden « in de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet bepaalde », wordt verworpen met 20 tegen 1 stem.

De tekst, zoals hij door de Senaat is overgezonden, wordt aangenomen met 19 stemmen en 2 onthoudingen.

**

Dit verslag is door de commissie goedgekeurd.

De Rapporteurs,

H. WECKX,

J.-C. VAN CAUWENBERGHE.

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE.